

REDES TRANSNACIONALES DE CABILDEO E INFLUENCIA

MARGARET KECK Y KATHRYN SIKKINK¹

QUIENES INTENTAN ELABORAR UNA TEORÍA DE LAS RELACIONES transnacionales se esfuerzan por entender las múltiples formas en que se manifiesta la creciente interacción de la política nacional y la internacional, así como las causas de las transformaciones en el sistema internacional.² El desdibujamiento de la frontera entre los espacios nacional e internacional es evidente desde hace mucho tiempo en los estudios de economía política internacional y comparada, pero la importancia de este fenómeno en otras formas de interacción política ha sido menos estudiada. El presente trabajo desarrolla el concepto de *redes transnacionales de cabildeo e influencia* (*transnational advocacy networks*) para describir un nuevo e importante conjunto de actores de las relaciones internacionales, cuyo rasgo distintivo es su conformación fundamental a partir de convicciones o valores (*principled ideas*).³ En una red

¹ El presente trabajo está basado en nuestro libro *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998. Agradecemos a la Universidad de Cornell por habernos permitido publicar este artículo, que incluye material del libro.

² Véanse los artículos de los otros autores incluidos en este número. También, véanse, por ejemplo, Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, núm. 42, verano de 1988, pp. 427-460; Peter Haas, "Knowledge, Power, and International Policy Coordination", número especial de *International Organization*, núm. 46, invierno de 1992; James Rosenau, *Turbulence in World Politics: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; Thomas Risse (comp.), *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; Ronnie Lipschutz, "Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society", *Millennium*, vol. 21, núm. 3, 1992, pp. 389-420; y Jackie G. Smith, Charles Chatfield y Ron Pagnucco (comps.), *Transnational Social Movements and World Politics: Solidarity Beyond the State*, Nueva York, Syracuse University Press, 1998.

³ Las ideas que especifican los criterios para determinar si una acción es correcta o incorrecta y si los resultados son justos o injustos reflejan convicciones o valores morales (*principled beliefs or values*). Las creencias relativas a las relaciones de causa-efecto son creencias causales (*causal beliefs*). Judith Goldstein y Robert Keohane (comps.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

transnacional de cabildeo e influencia participan actores que trabajan internacionalmente en favor de un asunto y que se mantienen unidos por un discurso común, por valores que se comparten, y por un gran número de intercambios de información y servicios.⁴ Estas redes predominan esencialmente en los ámbitos en los que los valores desempeñan un papel esencial y la información es ambigua. En ellas colaboran individuos que pertenecen a organizaciones no gubernamentales, gubernamentales e intergubernamentales y su presencia es cada día mayor en asuntos como los de los derechos humanos, los derechos de la mujer y el medio ambiente. Al trabajar en este subconjunto de asuntos, las complejas redes mundiales transmiten ideas, las insertan en los debates políticos, presionan para que se creen regímenes internacionales y vigilan la aplicación de las normas y reglas internacionales, al tiempo que tratan de influir en la política interna.⁵ Un aspecto central de estas relaciones es el intercambio de información. Lo que resulta novedoso en estas redes es la capacidad que tienen los actores internacionales no tradicionales para movilizar información estratégicamente a fin de ejercer presión sobre organizaciones y gobiernos mucho más poderosos. Aunque sus acciones no siempre tienen éxito, su participación en los debates políticos adquiere cada día más importancia.

MARCO TEÓRICO

Consideramos que los estudiosos de las relaciones internacionales deberían prestar más atención a las formas de organización en redes. Los teóricos han resaltado el papel que desempeñan las redes en la política y la economía internas, pero lo que distingue a las redes que describimos aquí es su naturaleza transnacional y la forma en que están articuladas en torno a valores y discursos comunes. Las redes de alcance transnacional son difíciles de organizar y se constituyen en torno a asuntos con resonancia transcultu-

⁴ Esta definición se basa en el análisis de J. Clyde Mitchell, "Networks, Norms, and Institutions", en Jeremy Boissevain y J. Clyde Mitchell (comps.), *Network Analysis*, La Haya, Mouton, 1973, p. 23.

⁵ Los estudiosos de las relaciones internacionales cada día prestan más atención a la influencia que ejercen las cambiantes normas internacionales. Véase Friedrich Kratochwil, *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989; David H. Lumsdaine, *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, Princeton, Princeton University Press, 1993; Martha Finnemore, "International Organizations as Teachers of Norms", *International Organization*, núm. 47, agosto de 1993; y Peter Katzenstein (comp.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1996.

ral y en los que los valores tienen un papel esencial. Pero la agilidad y fluidez de la organización en redes hacen que éstas sean particularmente apropiadas para periodos en los que la definición de los problemas vive rápidas transformaciones. Por tanto, suponemos que la importancia de las redes en la política internacional habrá de crecer.

Los enfoques teóricos actuales sobre las relaciones internacionales no logran describir adecuadamente la naturaleza e importancia de estos patrones de acción. Por tanto, el objetivo de nuestro trabajo es empezar a definir un concepto y plantear hipótesis que sirvan a la investigación futura. En primer lugar, especificamos cómo, por qué, entre quiénes y con qué propósito ocurren las relaciones transnacionales. En segundo lugar, examinamos el contenido característico de esas relaciones —qué tipos de ideas e intereses parecen requerir o ser susceptibles de este tipo de vinculaciones— y las estrategias y tácticas que utilizan las redes. Por último, analizamos los efectos que pueden tener en la política mundial estas formas de organización que no son jerárquicas ni reducibles a relaciones de mercado. Tomamos ejemplos básicamente de los tres ámbitos en los que se concentra la mayor parte de las organizaciones transnacionales, a saber, el de los derechos humanos, el de los derechos de la mujer y el del medio ambiente.⁶ También nos referiremos a las campañas transnacionales relativas a los derechos de los indígenas y al alimento en polvo para lactantes.

La diversidad de obras teóricas sobre ciencia política y sociología política que consultamos presentan un importante rasgo común: todas ellas, en contextos distintos, tratan de comprender la forma en que la interacción entre las ideas y las instituciones limitan o facilitan la acción política. Aunque el énfasis que nosotros ponemos en la importancia de los valores y las luchas políticas para definir e interpretar este tipo de asuntos implica un enfoque constructivista, insistimos en que las construcciones sociales se crean a partir de —y adquieren significado dentro de— contextos históricos específicos.⁷ Consideramos que las instituciones estructuran las interacciones políticas, pero *la forma como* lo hacen es algo que está a su vez influido por las interacciones políticas entre agentes humanos. Por tanto, las unidades de análisis que utilizamos en este estudio son los individuos, las organizaciones y el contexto intersubjetivo en el que operan.

Es esencial para este proyecto que el sistema internacional no se conciba como una anarquía sino como una sociedad internacional. Compartimos

⁶ Keck y Sikkink, *Activists Beyond Borders*, *op. cit.*, cuadro 1, p. 11. Agradecemos a Jackie Smith por permitirnos utilizar sus datos correspondientes a 1983 y 1993.

⁷ Sobre el constructivismo, véanse los artículos de Kratochwil y Rittberger en este número.

con Hedley Bull y la escuela inglesa la idea de que vivimos en una “sociedad internacional” cuando, con base en intereses y valores comunes, los Estados “se conciben a sí mismos vinculados por un conjunto común de reglas que norman las relaciones de unos con otros y que se comparten al trabajar por instituciones comunes”.⁸ No obstante, discrepamos de la importancia que Bull atribuye a la sociedad de *Estados*. Incluso cuando escribió su obra clásica, en 1977, Bull admitió que la sociedad internacional estaba evolucionando y sugirió que el tema de los derechos humanos planteaba un problema particularmente difícil a la lógica de una sociedad de Estados soberanos:

Llevada a su extremo, la doctrina de los derechos y obligaciones humanos del derecho internacional es contraria al principio mismo de que la humanidad debiera estar organizada como una sociedad de Estados soberanos... El camino está abierto para que la sociedad de Estados soberanos se subvierta en favor de un principio de organización alternativo, como el de una comunidad cosmopolita.⁹

Nuestra concepción se asemeja más a lo que Bull denomina el “neomedievalismo”, en el que actores no estatales empiezan a erosionar la soberanía del Estado. El término “neomedievalismo” no describe adecuadamente el dinamismo ni la novedad de los actores mundiales que analizamos, pero la idea central de Bull sobre un nuevo sistema con “autoridades que se empalman y lealtades múltiples” sí recoge hasta cierto punto la transformación que describimos.¹⁰ Para reconceptualizar la sociedad internacional no es necesario ignorar los actores e instituciones estatales. En el actual sistema político mundial los Estados siguen siendo los actores predominantes; pero incluso para propósitos meramente teóricos resulta difícil concebir el Estado como “una unidad cerrada, estanca y soberana, completamente aislada de los otros Estados”.¹¹

Por otra parte, la soberanía sólo es socavada en circunstancias muy específicas. Por ejemplo, la doctrina del agotamiento de las soluciones nacionales, implícita en las leyes sobre los derechos humanos, capta la naturaleza de la relación entre la sociedad de Estados y la comunidad cosmopolita naciente. Si un individuo pretende que se repare la presunta violación de sus derechos, debe haber agotado los recursos nacionales o bien demostrar que sus intentos en ese sentido fueron inútiles. En otras palabras,

⁸ Hedley Bull, *The Anarchical Society*, Nueva York, Columbia University Press, 1977, p 13.

⁹ *Ibid.*, p. 146.

¹⁰ *Ibid.*, p. 245.

¹¹ Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1962, p. 19.

debe defender sus derechos dentro del marco legal nacional antes de que pueda acudir a instancias internacionales y, sólo entonces, si aún considera que recibió un trato injusto, podrá recurrir a la esfera internacional. De esta manera, si bien la comunidad cosmopolita tiene capacidad para ejercer presiones que influyan en ciertas etapas del proceso nacional, es el Estado el que sigue teniendo el mando. No obstante, dado que en nuestra opinión existen suficientes evidencias de que ha habido cambios en las relaciones entre los actores, las instituciones, las normas y las ideas, consideramos que el sistema político mundial constituye el nivel de análisis apropiado, más que la sociedad internacional de Estados. También creemos que el estudio de las redes resulta sumamente valioso para seguir el rastro y, en última instancia, elaborar una teoría de estas relaciones.

El problema de gran parte de la teoría de las relaciones internacionales es que no presenta un propulsor del cambio o que éste —sea el interés del Estado o la modificación de las capacidades nacionales— ha perdido fuerza explicativa y es incapaz de dar cuenta de los orígenes o la naturaleza de la transformación internacional que aquí estudiamos. Así, la teoría realista clásica de las relaciones internacionales no ha servido para explicar las profundas transformaciones que ha vivido el mundo, como el derrumbe de la Unión Soviética y de los Estados satélites de Europa Oriental, la abolición de la esclavitud o el otorgamiento a la mujer del derecho al voto en todo el mundo.

La teoría liberal de las relaciones internacionales ofrece una explicación más convincente del cambio, ya que se basa en la premisa de que los individuos y grupos de la sociedad nacional y transnacional son los actores principales, que estos grupos definen las preferencias de los Estados y que la naturaleza e intensidad de las preferencias de los Estados determinan los resultados de la política internacional. Así, el liberalismo otorga una gran importancia al régimen político interno, ya que el hecho de que el Estado sea o no democrático determina cuáles son los grupos e individuos a los que representa.¹² Asimismo, el tipo de régimen es importante porque los gobiernos autoritarios pueden “atrofiar el desarrollo de la sociedad civil nacional y transnacional”.¹³ El liberalismo estructural también afirma que “se ha perdido la distinción entre lo internacional y lo interno, y la política exterior ya no está aislada de la política interna en la forma en que antes se creía”, argumento que encuentra muchos fundamentos en los casos que analizamos en este trabajo.¹⁴

¹² Este análisis del liberalismo estructural retoma los conceptos de Moravcsik, “Liberalism and International Relations Theory”, y de Anne-Marie Slaughter, “International Law in a World of Liberal States”, *European Journal of International Law*, núm. 6, 1995.

¹³ Slaughter, *op. cit.*, p. 509.

¹⁴ *Ibid.*, p. 514.

Sin embargo, nuestro enfoque diverge del liberalismo en varios aspectos importantes. El liberalismo supone que los actores sólo se interesan por ellos mismos y que temen los riesgos, por lo que su teoría sobre cómo los individuos y grupos modifican sus preferencias tiene que basarse en cambios del entorno que conducen a estimar el interés o los riesgos de manera distinta.¹⁵ Nosotros, por el contrario, estudiamos actores —individuos y grupos— cuya motivación básica son convicciones y que, si bien no siempre asumen riesgos, al menos no les temen. Compartimos con el liberalismo la idea de que los gobiernos representan (de manera imperfecta) un subconjunto de la sociedad nacional y que los individuos influyen sobre ellos por medio de las instituciones políticas y las prácticas sociales que vinculan el Estado con la sociedad. Sin embargo, el liberalismo, según se formula actualmente, carece de una herramienta para comprender la forma en que los individuos y grupos, por medio de sus interacciones, pueden constituirse en nuevos actores y modificar la manera de concebir intereses e identidades. Nosotros afirmamos que los individuos y los grupos pueden influir no sólo en las preferencias de sus propios Estados, por medio de la representación, sino también en las de individuos y grupos de otras partes, e incluso de otros Estados, mediante una mezcla de persuasión, socialización y presión. De esta manera, la teoría de las redes puede ofrecer una explicación del cambio transnacional, un modelo que no sólo es de “difusión” de las instituciones y prácticas liberales, sino que incluye la posibilidad de transformaciones recíprocas de las preferencias e identidades de los actores que participan en la sociedad transnacional, como resultado de sus interacciones. Dado que las redes son voluntarias y horizontales, los actores participan en ellas en la medida en que sienten que obtienen conocimientos, respeto y beneficios. Las redes modernas no son correas de transmisión de los ideales liberales, sino vehículos para el intercambio comunicativo y político, con capacidad para transformar a los participantes.

En este sentido, la teoría de las redes retoma la idea constructivista de que las identidades internacionales se construyen o forman por medio de la práctica y el discurso políticos, con la posibilidad de rastrear empíricamente los caminos concretos que sigue este proceso y los límites materiales e ideológicos que tiene esa construcción dentro de un contexto histórico y político determinado. La importancia de este proceso de mutua conformación es particularmente útil para examinar el tema de la soberanía, respecto al cual los miembros de las redes aún siguen teniendo muchas diferencias.

¹⁵ Moravcsik, *op. cit.*, p. 3.

La mayoría de los activistas del norte suelen considerar que la erosión de la soberanía es positiva: por una parte, los militantes de los derechos humanos opinan que esto permite que los individuos que sufren abusos cuenten con un recurso contra las acciones de su propio Estado y, por otra, los ambientalistas consideran que ello hace posible colocar los valores ecológicos por encima de las estrechas definiciones del interés nacional. Si los Estados y los actores económicos cometen tantas y tan flagrantes violaciones a la soberanía, ¿por qué causan tanta inquietud las medidas que buscan proteger a los individuos? Dentro de las redes, los miembros del norte suelen considerar que las enérgicas reclamaciones relativas a la soberanía por parte de los dirigentes del Tercer Mundo no reflejan sino la postura de actores autoritarios o, en todo caso, elitistas que sólo buscan su propia ventaja. En su opinión, una soberanía más débil daría mayor peso político a los grupos más marginados de los países en desarrollo.

En el sur, sin embargo, el punto de vista de muchos activistas es muy diferente. Lejos de ver la soberanía como una muralla que impida la difusión de principios e ideas, constatan su fragilidad y les preocupa que se le debilita aún más. Las doctrinas sobre la soberanía y la no intervención siguen siendo el principal argumento de defensa contra las acciones extranjeras que pretenden limitar las opciones de los Estados del Tercer Mundo (y de sus ciudadanos) en asuntos nacionales e internacionales. La autodeterminación, por haber sido rara vez practicada de manera satisfactoria, sigue siendo una utopía anhelada, aunque languideciente. La soberanía sobre los recursos, un tema fundamental en los debates sobre el nuevo orden económico internacional, parece particularmente amenazada por las acciones internacionales en materia ambiental. Aunque los activistas del Tercer Mundo se opongan a las políticas de sus gobiernos, o a sus gobiernos *tout court*, no tienen ninguna evidencia para pensar que los actores internacionales obrarían de mejor manera y sí muchas para sospechar lo contrario. En los países en desarrollo, las lealtades se orientan tanto a la idea del Estado como al Estado mismo. A muchos de los activistas del Tercer Mundo que participan en redes de cabildeo e influencia, el modelo de acción individual e intencional que implican estas redes —el énfasis en el discurso de los derechos— los remite al asunto de la desigualdad estructural, que sale a relucir en todas las conferencias, pues para ellos el tema de la soberanía está íntimamente ligado al de la desigualdad estructural.

Las redes resultan sumamente valiosas en lo que se refiere a estas cuestiones, como espacio para la negociación de significados. El aprendizaje político que tiene lugar dentro de las redes abarca no sólo estrategias y tácticas, sino también cambios normativos en la interpretación de las identidades y responsabilidades compartidas. Dado que algunos sectores de los

Estados y organizaciones internacionales también participan en estas redes, el proceso de negociación dentro de la comunidad cosmopolita emergente no ocurre “fuera” del Estado, sino que también los actores estatales participan en una reflexión activa sobre los intereses del Estado.

Una salida a la incapacidad de la teoría estructuralista para explicar los motivos del cambio en el sistema internacional es reconocer la naturaleza dual de las redes.¹⁶ Si una red transnacional implica interacciones regulares entre Estados y actores no estatales cuya capacidad de acción¹⁷ se manifiesta en el sistema internacional, entonces, por derivación, los Estados aportan algo más a las relaciones sistémicas que sus relaciones con otros Estados; aportan incluso más que el bagaje político nacional que sugiere el juego de dos niveles de Putnam (el cual, sin embargo, tiene la virtud de vincular los ámbitos interno e internacional, que él concibe como mutuamente determinantes).¹⁸ Los actores estatales, como elementos de una red, aportan a las relaciones internacionales identidades y metas que no se derivan únicamente de su posición estructural en un mundo de Estados (y que incluso pueden haber sido conformadas por las relaciones con ciudadanos de otros Estados). Más aún, esas identidades y metas pueden contener elementos que sean totalmente contrarios a sus papeles sistémicos habituales. Resolver tal contradicción puede requerir de cambios en las relaciones interestatales que no podrían explicarse en términos del interés nacional o la “autoayuda”, como tradicionalmente se entienden.

Las identidades y metas contrapuestas que los Estados, como elementos de una red, llevan al sistema internacional cada día se entrelazan más con la interacción estructural entre el Estado y los actores no estatales, es decir, la red. Por lo general, la gestión de una red no puede reducirse siquiera a la gestión de sus miembros principales. Esto es cierto aun cuando el acceso de la red a la esfera internacional depende del papel que representa un Estado en su relación con otros. Sin embargo, si la capacidad de acción de la red no puede reducirse a la de su elemento más poderoso, entonces la forma en que aparece un Estado frente a otros puede describirse —y circunscribirse— a partir de las múltiples relaciones e identidades que lo constituyen. A partir de la negociación de esta multiplicidad de agentes y estructuras en los que

¹⁶ Para un argumento distinto, pero con motivaciones similares, véase David Dessler, “What’s at Stake in the Agent-structure Debate”, *International Organization*, vol. 43, núm. 3, verano de 1989.

¹⁷ Entre los estudiosos de las relaciones internacionales existe una polémica teórica respecto al así llamado “debate agente-estructura”, en el que el término “agente” se refiere a los actores que generan el cambio, frente a las estructuras económicas y políticas que mantienen el *statu quo*. [N. del T.]

¹⁸ Putnam, *op. cit.*

están insertos los Estados surge la posibilidad del cambio (no tanto en la negación del sistema de ayuda propia, sino en una interpretación más rica de la constitución del actor y de la esencia de dicho sistema).

DEFINICIONES DE REDES TRANSNACIONALES DE CABILDEO E INFLUENCIA

Las redes son formas de organización caracterizadas por patrones de comunicación e intercambio voluntarios, recíprocos y horizontales. Walter Powell, el teórico de las organizaciones, las llama una tercera modalidad de organización económica, muy diferente de los mercados y de las organizaciones jerárquicas (las empresas). “Las redes ‘tienen pies más ligeros’ que las organizaciones jerárquicas [y son] particularmente aptas para situaciones en las que se requiere de información eficiente y confiable, [así como] para el intercambio de bienes cuyo valor no puede ser fácilmente estimado.”¹⁹ Los conceptos de Powell sobre las redes económicas son sumamente valiosos para comprender las redes políticas. Éstas también se articulan en torno a asuntos para los cuales la información es esencial y el valor de los bienes no puede ser fácilmente estimado (en nuestros casos, en torno a principios).

Algunos de los principales actores que pueden hallarse en las redes de cabildeo e influencia son: 1) sectores de organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales; 2) organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y nacionales, organismos de investigación y de cabildeo e influencia, y movimientos sociales locales; 3) sectores de las ramas ejecutiva o parlamentaria de los gobiernos; 4) fundaciones privadas; 5) iglesias; 6) sindicatos; 7) intelectuales, y 8) medios de comunicación. Si bien no todos ellos participan en todas las redes de cabildeo e influencia, de las primeras investigaciones se desprende que las ONG internacionales y nacionales desempeñan un papel central en la mayoría de ellas y suelen ser las que inician las acciones y presionan a actores más poderosos para que adopten una postura determinada. Las ONG introducen nuevas ideas, ofrecen información y cabildean para que se modifiquen las políticas.

Al centrar nuestra atención en las interacciones internacionales en las que participan actores no estatales seguimos la tradición de trabajos previos sobre la política transnacional que hablaban del surgimiento de múltiples canales de contacto entre las sociedades, con el resultante desdibujamien-

¹⁹ Walter W. Powell, “Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization”, *Research in Organizational Behavior*, vol. 12, 1990, pp. 295 y 296, 303-304.

to de la división entre política interna y política internacional.²⁰ Sin embargo, el concepto de redes transnacionales de cabildeo e influencia ofrece un análisis más fino que el de aquellos trabajos. Tanto en las obras de Keohane y Nye como en el "nuevo transnacionalismo" se agrupan en una sola las relaciones entre tipos muy diferentes de actores transnacionales, a saber, las empresas transnacionales, la Iglesia católica, las organizaciones científicas internacionales y los grupos de activistas.²¹ Nosotros, por el contrario, clasificamos las relaciones transnacionales en tres categorías, de acuerdo con sus motivaciones: las que tienen esencialmente *objetivos instrumentales*, en particular las corporaciones transnacionales y los bancos; las redes motivadas principalmente por *ideas que se refieren a causas y efectos* (los grupos científicos o comunidades epistémicas);²² y las redes cuya principal motivación son *valores y principios* (las redes transnacionales de cabildeo e influencia).

Estas distintas categorías de actores transnacionales presentan diferencias en sus recursos políticos y patrones de influencia. En las relaciones transnacionales entre actores con objetivos instrumentales suelen ser los recursos económicos los que tienen mayor peso, mientras que en las comunidades epistémicas lo que más cuenta son los conocimientos técnicos y la capacidad para convencer de su superioridad a los formuladores de políticas. Al igual que las comunidades epistémicas, las redes transnacionales de cabildeo e influencia dependen del acceso a la información, pero en esta categoría el aspecto más importante es la interpretación y el uso estratégico de ella. La capacidad de influir es posible porque los actores de estas redes contribuyen simultáneamente a *definir el asunto en cuestión, convencer a los públicos elegidos de que los problemas así definidos tienen solución, prescribir soluciones y vigilar que éstas se adopten*. Así, las redes transnacionales de cabildeo e influencia se distinguen por el papel central que desempeñan los valores y principios para la consecución de sus objetivos; sus estrategias se orientan a utilizar información y creencias para incitar a la acción política y a emplear "palancas" para valerse del apoyo de instituciones más poderosas.

El concepto de red de cabildeo e influencia no puede ceñirse a las nociones de movimientos sociales transnacionales o de sociedad civil global.²³

²⁰ Robert Keohane y Joseph Nye (comps.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

²¹ El único rasgo común que comparten muchas de estas relaciones transnacionales es que todas ellas operan a través de las fronteras nacionales y se caracterizan por estar constituidas por actores con propósitos específicos, de los cuales cuando menos uno de ellos es un agente no estatal. Risse, *op. cit.*

²² Sobre las comunidades epistémicas, véase Haas, *op. cit.*

²³ Véase Lipschultz, *op. cit.*; Smith *et al.*, *op. cit.*; y Paul Wapner, "Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics", *World Politics*, núm. 47, abril de 1995, pp. 311-340.

En las definiciones de los movimientos sociales se pone énfasis en la protesta y movilizaciones ciudadanas, de abajo hacia arriba, por lo se que pierde de vista la diversidad de actores que participan en las redes. Las redes articuladas en torno a un asunto son más efectivas cuando están integradas no sólo por ONG sino también por individuos que forman parte de fundaciones, órganos estatales u organizaciones internacionales, o incluso por sectores completos de éstos. Son ámbitos de la política en los que la división entre los actores sobre los que se busca influencia y los que pretenden influir rara vez coincide exactamente con la de "Estado" y "sociedad civil".

EL SURGIMIENTO DE LAS REDES TRANSNACIONALES DE CABILDEO E INFLUENCIA

Los tipos de grupos característicos de las redes de cabildeo e influencia no son nuevos; algunos de ellos existen desde la campaña para la abolición de la esclavitud del siglo XIX y la Alianza Internacional para el Sufragio de la Mujer, de principios del siglo XX. Sin embargo, el número, tamaño y profesionalización de estos grupos, así como la densidad y complejidad de los nexos internacionales que los unen, aumentaron enormemente en los últimos treinta años, de tal suerte que no es sino hasta últimas fechas cuando podemos hablar de redes transnacionales de cabildeo e influencia.

La operación de las redes internacionales es muy costosa. La distancia geográfica, el nacionalismo, la diversidad de idiomas y culturas, y el costo de la comunicación por fax, teléfono, correo o viajes aéreos son factores que hacen que la proliferación de redes internacionales resulte un misterio que debe ser explicado. ¿En qué condiciones es posible y probable que se formen redes y qué es lo que provoca su surgimiento? Aunque resulte útil seguir concibiendo muchas negociaciones internacionales como "juegos de dos niveles", en los que los actores estatales expresan demandas internas en el ámbito internacional, en algunas de las que aquí analizamos los vínculos transnacionales no pasan por el Estado, sino que los grupos nacionales influyen directamente en las negociaciones internacionales, y en otras la mediación estatal es muy limitada.²⁴ ¿Cómo explicar este enigma?

Las redes transnacionales de cabildeo e influencia tienen más probabilidades de surgir en relación con asuntos sobre los cuales: 1) los canales en-

²⁴ Sobre el "juego de dos niveles", véanse Putnam, *op. cit.*, y Lisa L. Martin y Kathryn Sikkink, "U.S. Policy and Human Rights in Argentina and Guatemala, 1973-1990", en Peter Evans *et al.* (comps.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.

tre los grupos nacionales y sus gobiernos están rotos u obstruidos o bien no sirven para resolver un conflicto, lo que pone en marcha el patrón “boomerang” de influencia, característico de estas redes; 2) las conferencias internacionales crean los foros necesarios para formar y fortalecer las redes; 3) los activistas consideran que la operación en redes promoverá sus misiones y campañas, por lo que impulsan con energía la formación de las mismas.

No es casualidad que la exigencia de “derechos” parezca ser el lenguaje prototípico de las redes. Los gobiernos son los principales “garantes” de los derechos, pero también sus primeros transgresores. Cuando un gobierno viola o se niega a reconocer ciertos derechos, los individuos y grupos afectados a menudo no pueden recurrir a las instancias políticas o jurídicas nacionales, por lo que la posibilidad de acudir a organismos internacionales es un recurso de última instancia para expresar sus preocupaciones e incluso proteger su vida.

Muchas redes transnacionales de cabildeo e influencia ponen en contacto a activistas de países desarrollados con otros en países menos desarrollados. Este tipo de nexos generalmente tiene el propósito de influir sobre el comportamiento de los *Estados*. Al romperse los vínculos entre el Estado y los actores internos, se pone en marcha el patrón “boomerang” de influencia, característico de las redes transnacionales de cabildeo: en lugar de dirigirse a su Estado, las ONG nacionales buscan directamente aliados internacionales para tratar de que se ejerza presión sobre éste desde el exterior. El ejemplo más claro de esto son las campañas en favor de los derechos humanos, pero también a menudo presentan este tipo de triangulación las campañas por los derechos indígenas y las campañas ambientalistas que apoyan las demandas de etnias locales para que se intervenga en contra de proyectos de desarrollo que podrían afectarles. La creación de vínculos es importante para ambas partes: a los actores menos poderosos del Tercer Mundo las redes les ofrecen acceso, influencia e información (y, a menudo, dinero) que no podrían obtener por sí solos, mientras que los grupos del norte ganan credibilidad al luchar con —y no sólo “en nombre de”— sus socios del sur. No es de sorprender que tales relaciones puedan generar muchas fricciones.

Por otra parte, cuando los gobiernos se muestran inaccesibles o sordos a grupos cuyas demandas tienen resonancia más allá de un ámbito restringido, los contactos internacionales pueden “amplificar” esas demandas de los grupos internos y forzar a que se abra espacio para los nuevos asuntos. Ejemplo de esto es el caso de los extractores de caucho del oeste del Amazonas, en Brasil, o el de las tribus que son desplazadas por el embalse del río Narmada, en la India. También hay casos en los que el propio “actor en la mira” es un actor transnacional —como la Corporación Nestlé, contra la cual se organi-

zó un boicot— y los activistas consideran que se necesita una red transnacional para ejercer presión sobre las corporaciones y los gobiernos.²⁵

CASOS

Se ilustra a continuación, a partir de ejemplos concretos, la forma en que se crearon algunas redes de cabildeo e influencia y se analizan los factores que al parecer contribuyeron a su surgimiento.

Redes de derechos humanos

Los instrumentos internacionales en favor de los derechos humanos creados al término de la Segunda Guerra Mundial brindaron una base normativa común, pero no una supervisión internacional o regional efectiva, salvo en el sistema europeo de derechos humanos. No fue sino hasta que las organizaciones de activistas de derechos humanos tomaron en sus manos dichos asuntos cuando éstos captaron la atención del público. El brutal golpe de Estado de 1973 en Chile, una de las democracias más antiguas de América Latina, fue un parteaguas en la historia de la creación de la red latinoamericana de derechos humanos. Sin embargo, el golpe de Estado causó tal efecto porque ya existían partes de una red capaces de documentar, presentar, dar a conocer e ilustrar vividamente ese acontecimiento.

La primera organización de derechos humanos que obtuvo amplio reconocimiento mundial fue Amnistía Internacional (AI). Tras constituirse en los años sesenta, AI tomó algunas decisiones tácticas fundamentales que le permitieron plantear y presentar estratégicamente asuntos de derechos humanos ante sus miembros, y más adelante, ante los formuladores de políticas y la opinión pública. Al atraer la atención sobre individuos cuyos derechos eran violados, más que sobre ideas abstractas, AI dio un nombre, una historia y una familia a las víctimas, lo que produjo una fuerte identificación entre ellas y el público. En segundo lugar, AI prefirió trabajar sobre un espectro reducido de violaciones graves a los derechos humanos, como el encarcelamiento político, la tortura y la ejecución sumaria. Aunque este enfoque surgió de la tradición ideológica liberal de los países occidentales en los que comenzó el movimiento de defensa de los derechos humanos, se

²⁵ El análisis del problema del alimento en polvo para lactantes fue tomado de Kathryn Sikkink, "Codes of Conduct for Transnational Corporations: The Case of the WHO/UNICEF Code", *International Organization*, núm. 40, otoño de 1986.

trataba de derechos sobre los cuales había un amplio consenso internacional. En tercer lugar, para mantener un equilibrio, AI elegía cada mes un caso urgente del Primer Mundo, otro del Segundo Mundo y otro del Tercero, y organizaba una campaña especial de tarjetas postales. De esta manera, AI evitaba que se le acusara de utilizar los derechos humanos para promover una agenda política o ideológica más amplia de derecha o de izquierda. Cuando se relajaron las tensiones internacionales, a principios de los años setenta, el clima más permisivo abrió el espacio para que se debatiera el tema de los derechos humanos. Las innovaciones tácticas de AI, que más tarde adoptaron otros miembros de la red, aumentaron su capacidad para destacar la importancia del tema, despertar la atención de la opinión pública y atraer el apoyo más amplio posible.

Los golpes de Estado y la represión en países como Grecia, Chile, Uruguay, Uganda y Argentina ampliaron la conciencia mundial respecto a las violaciones de los derechos humanos. El número de miembros de organizaciones como AI en Europa y los Estados Unidos se incrementó y también se crearon nuevas organizaciones. La sección estadounidense de AI, por ejemplo, creció de tres mil a 50 mil miembros entre 1974 y 1976.²⁶ Las organizaciones chilenas creadas para enfrentar la represión del gobierno, especialmente la Vicaria de Solidaridad, se convirtieron en modelos para los grupos de derechos humanos de toda América Latina y en una fuente de información e inspiración para los activistas de los Estados Unidos y Europa.

Las reuniones periódicas de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Subcomisión para la Protección de las Minorías y el Comité de Derechos Humanos brindaron foros para la creación de nexos entre los grupos e individuos que empezaban a formar la red de derechos humanos. En Ginebra, los representantes gubernamentales de naciones con ideas afines (Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Noruega y Canadá) se reunieron con los delegados de las ONG de derechos humanos y del Centro para los Derechos Humanos de Naciones Unidas a fin de elaborar y seguir estrategias tendientes a acelerar la labor en defensa de los derechos humanos.

En los Estados Unidos, las políticas en esta materia comenzaron en el Congreso, tres años antes de que Jimmy Carter fuera elegido presidente. Más tarde, los funcionarios de su gobierno dieron mayor prioridad a las políticas de derechos humanos y, con el peso de los Estados Unidos sumado al de los países afines de Naciones Unidas, se impulsaron las acciones en los

²⁶ "The Growing Lobby for Human Rights", *Washington Post*, 12 de diciembre de 1976, B1, p. 1. Véase también Paul Heath Hoeffel y Peter Kornbluh, "The War at Home: Chile's Legacy in the United States", *NACLA Report on the Americas*, núm. 17, septiembre-octubre de 1983, pp. 27-39.

foros internacionales. La red de derechos humanos siguió creciendo durante el gobierno de Reagan. Entre 1980 y 1990 se duplicó el número de ONG internacionales de derechos humanos y los presupuestos y personal de las organizaciones de derechos humanos aumentaron enormemente.²⁷ Los organismos que crecieron con mayor rapidez fueron los que se concentraron explícitamente en las violaciones a los derechos humanos en regímenes tanto de derecha como de izquierda, como AI y los Comités de Human Rights Watch, lo que sugiere que la fuerza del concepto de los derechos humanos se debió en parte a una cierta neutralidad política de los principios.

La red también creció en el sur. Durante los años setenta y ochenta brotaron organizaciones de derechos humanos en todo el territorio latinoamericano. Entre 1981 y 1990, el número de organizaciones en América Latina aumentó de 220 a 550.²⁸ Un puñado de visionarios líderes del movimiento de derechos humanos —como Pepe Zalaquette, abogado chileno exiliado, quien fue presidente de AI, y Juan Méndez, abogado argentino exiliado que fungió como director de Americas Watch y, más tarde, como director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos— advirtió su potencial, concibió estrategias y atrajo hacia la red a una generación excepcional de jóvenes dirigentes. La labor de estos “empresarios políticos” fue fundamental para el surgimiento y desarrollo de la red durante los primeros años.

Redes ambientalistas

No existe un hecho determinante que haya detonado la creación de las organizaciones ambientalistas internacionales, como fue el golpe de Estado chileno en el caso de las organizaciones de derechos humanos. Aunque, durante el último decenio, la preocupación por la capa de ozono o el peligro del cambio climático han despertado la conciencia pública respecto a los asuntos mundiales, la mayor parte de los grupos ambientalistas siguen te-

²⁷ El total de ONG internacionales de derechos humanos se determinó mediante la codificación de las organizaciones registradas en los volúmenes de 1980 y 1990 del *Yearbook of International Organizations*, y los datos sobre los aumentos del personal y de los presupuestos se basan en información que proporcionaron empleados de organizaciones de derechos humanos de los Estados Unidos.

²⁸ Human Rights Internet, *Human Rights Directory: Latin America, Africa, and Asia*, compilado por Laurie S. Wiseberg y Harry M. Scoble, Washington, D.C., 1981; y “Human Rights Directory: Latin American and the Caribbean”, *Human Rights Internet Reporter*, vol. 13, núm. 2 y 3, número especial, enero de 1990.

niendo una visión nacional o local. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (IUCN, por su nombre en inglés), fundada en 1948 por miembros gubernamentales y no gubernamentales, fue durante mucho tiempo la principal red internacional para muchos ambientalistas; al estar compuesta principalmente por científicos, cumple con el perfil de una comunidad epistémica. En los años setenta y principios de los ochenta, pocas organizaciones contaban con el tiempo o dinero necesarios para elaborar estrategias independientes en relación con asuntos de carácter mundial. Por ende, las redes se crearon alrededor de instituciones internacionales (principalmente Naciones Unidas, aunque también la Comunidad Europea) y se celebraron conferencias no gubernamentales de manera simultánea a casi todas las principales conferencias internacionales, a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que tuvo lugar en Estocolmo en 1972.

A principios de los ochenta, muchas ONG querían ir más allá de la estrategia de la IUCN de vincular a los científicos y a los formuladores de políticas para que tuviera lugar un proceso de persuasión racional. Las organizaciones ambientalistas habían proliferado en los países del Primer y Tercer Mundo.²⁹ En el curso del decenio anterior se introdujeron enfoques nuevos y más polémicos en el repertorio ambientalista, que abarcaban desde la orientación litigante y de negociación de reglamentos que seguía el Consejo Nacional para la Defensa de los Recursos (NRDC, por su nombre en inglés), hasta la presentación de testimonios y la acción directa (de inspiración cuaqueriana) de Greenpeace. En la segunda mitad de los años ochenta aumentó abruptamente el número de miembros de las principales organizaciones ambientalistas de los Estados Unidos, principalmente de aquellas relacionadas con asuntos internacionales.³⁰

Las acciones internacionales respecto a la deforestación tropical son uno de los mejores ejemplos del surgimiento de las redes de cabildeo e influencia y de sus éxitos y fracasos. A finales de los ochenta, el debate sobre el cambio climático colocó la deforestación tropical en un contexto nuevo y más apremiante. Los vívidos mensajes que transmitían los medios de comunicación mostraban la relación que existía entre los incendios en el

²⁹ Véase Peter Borrelli, "Environmentalism at a Crossroads", *The Amicus Journal*, vol. 9, núm. 3, verano de 1987, pp. 24-37.

³⁰ Entre 1976 y 1990 se duplicó el número de miembros de diez de las principales organizaciones ambientalistas cuyas estadísticas se han podido obtener de manera constante durante este periodo. National Wildlife Federation, *The Conservation Directory*, Washington, D.C., The National Wildlife Federation, 1976, 1982, 1986 y 1990. Las cifras de 1976 de la National Audubon Society se tomaron de Thaddeus C. Trzyna y Eugene V. Coan (comps.), *World Directory of Environmental Organizations*, Claremont, Calif., Public Affairs Clearinghouse, 1976.

Amazonas y las inusuales ondas de calor en el norte del continente, con lo que el efecto de invernadero adquirió una realidad alarmante. Pero un contexto favorable y unos medios de comunicación solidarios no bastan para explicar la transformación de la preocupación por el bosque tropical en un medio efectivo de presión política. No fue por mero accidente que, en diciembre de 1988, la noticia del asesinato de Chico Mendes, extractor de caucho y activista en el Amazonas brasileño, ocupara la primera plana del *New York Times*, sino que ello se debió a que una red de cabildeo e influencia siguió una estrategia política muy refinada para influir en los asuntos ambientales internacionales. Para esa red la lucha del extractor de caucho por defender su medio de vida de la invasión de los ganaderos llegó a ser un elemento central de los argumentos sobre el uso sustentable de los recursos forestales. En 1986, los ambientalistas habían llevado a Mendes a Washington y a Miami para que se entrevistara con funcionarios del gobierno estadounidense y de bancos multilaterales de desarrollo. El asesinato de Mendes por los ganaderos, a finales de 1988, se convirtió en un poderoso símbolo de la lucha contra la deforestación.

En 1983 un pequeño grupo de activistas de importantes ONG ambientalistas formó una red internacional que pretendía frenar la destrucción ambiental en el Tercer Mundo mediante el otorgamiento de préstamos de bancos multilaterales a los países en desarrollo. Recabaron información, redactaron artículos y panfletos y con ayuda de quienes simpatizaban con sus ideas cabildearon entre los líderes del Congreso de los Estados Unidos para que se realizaran audiencias sobre las actividades de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD); entre 1983 y 1986 se llevaron a cabo 17 audiencias. También hicieron cabildeo ante el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, directamente y por medio de algunos congresistas y de su personal. En diciembre de 1984 y, nuevamente, en 1986, el Congreso adoptó 19 recomendaciones de las ONG para fortalecer las acciones de los bancos en materia ambiental.³¹ En 1985, el anexo de la iniciativa de ley anual para la asignación de la ayuda al exterior exigía que los directores ejecutivos estadounidenses de los BMD promovieran, en el diseño y desarrollo de proyectos, diversas reformas ambientales.

La relación establecida con los movimientos de los países del Tercer Mundo que se disputaban los préstamos permitió presentar testimonios

³¹ U.S. Congress, House, Subcommittee on International Development Institutions and Finance of the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, on Multilateral Development Bank Activity and the Environment, 96th Congress, 2nd Session, diciembre de 1984. Una síntesis del papel que desempeñó el Congreso estadounidense se encuentra en Philippe Le-Prestre, *The World Bank and the Environmental Challenge*, Selinsgrove, Susquehanna University Press, 1989, pp. 191-193.

contundentes sobre el efecto de los proyectos de los BMD sobre la vida humana. El contacto con Mendes y los extractores de caucho de Acre, en Brasil, fue determinante tanto para los extractores como para los ambientalistas del norte y convenció a mucha gente de la importancia de mantener esos vínculos. Durante la campaña con los bancos, los activistas ambientalistas de los Estados Unidos, Europa y Japón establecieron relaciones con ONG y organizaciones populares de Filipinas, India, Malasia, Indonesia, México y otros países. Las ONG del Tercer Mundo adquirían, así, nuevas formas para presionar a sus gobiernos, desde el exterior; las organizaciones del Primer Mundo podían refutar la acusación de que la preocupación por el medio ambiente era un lujo para ricos. A medida que la campaña fue originando este tipo de relaciones, las ONG del Primer y Tercer Mundo tuvieron mayor acceso al financiamiento de los patronatos. Las fundaciones Ford, MacArthur e Inter-American, así como muchas otras de menor tamaño, destinaron un porcentaje cada vez mayor de sus presupuestos a las actividades ambientales. A principios de los años noventa, los organismos oficiales para el desarrollo, de los Estados Unidos, Canadá y varios países europeos, ofrecieron apoyo a las ONG del Tercer Mundo que presentaban proyectos ambientalistas.

Redes de mujeres

Aunque las raíces históricas de la red de mujeres se remonta al movimiento internacional por el sufragio, la actual ola de organización internacional sobre asuntos relativos a las mujeres recibió un mayor impulso durante el Año Internacional de la Mujer en 1975 y el Decenio de la Mujer que decretó Naciones Unidas (1976-1985). Sin embargo, fueron las organizaciones no gubernamentales las que dieron origen tanto al Año Internacional de la Mujer como al Decenio de la Mujer, al ejercer presión sobre Naciones Unidas.³²

Las tres conferencias —en la ciudad de México (1975), Copenhague (1980) y Nairobi (1985)— que promovieron el Decenio de Naciones Unidas de la Mujer sirvieron como puntos de encuentro para construir y afianzar la incipiente red internacional de mujeres. La Conferencia sobre Po-

³² Una organización no gubernamental finlandesa, la Federación Internacional Democrática de las Mujeres, presidida por la prominente parlamentaria Hertta Kuusinen, fue la primera en proponer la idea de un año de la mujer. Ella, junto con otros observadores de ONG, durante la Comisión de Naciones Unidas sobre la Situación de la Mujer, en 1972, redactaron la propuesta para que 1975 se declarara el Año Internacional de la Mujer y convencieron a los representantes de Rumania y Finlandia de que la presentaran ante la Comisión. Hilikka Pietila y Jeanne Vickers, *Women Matter: The Role of the United Nations*, Londres, Zed Press, 1990, p. 73.

blación, celebrada en El Cairo en 1994, y la Conferencia sobre la Situación de la Mujer, de Beijing en 1995, permitieron extender y fortalecer la red. En estas ciudades las ONG organizaron conferencias paralelas cada vez más importantes, al mismo tiempo que se realizaban las conferencias oficiales; más de 14 mil mujeres provenientes de 150 países asistieron al Foro de ONG de 1985, en Nairobi, y 20 mil mujeres participaron en el de Beijing en 1995.

La jamaicana Lucille Mair, secretaria general de la Conferencia de Copenhague, comentó lo siguiente sobre la Conferencia de la ciudad de México: "En la ciudad de México se tocaron algunos asuntos fundamentales... pero también se hizo algo que, aunque menos tangible, tal vez sea más importante que cualquier otra cosa: se creó una red."³³

La sola reunión de ONG durante ese tipo de conferencias no conduce necesariamente a la creación de redes, pero tales encuentros directos pueden dar un impulso importante a su constitución. La Reunión de ONG en la ciudad de México dio lugar a la formación de la Tribuna Internacional de Mujeres, que utilizó el directorio ahí elaborado para mantenerse en contacto con personas y grupos de todo el mundo y para ampliar la lista con nuevos grupos. Hoy en día, la Tribuna sirve como punto de enlace de los 16 mil individuos y grupos que trabajan en favor de la mujer en 160 países.³⁴ A partir de la reunión de ONG que tuvo lugar durante la Conferencia de Nairobi se crearon tres nuevas redes regionales que trabajan en los asuntos relativos a la mujer, la legislación y el desarrollo en América Latina, Asia y África. Las conferencias mundiales también aceleraron la ratificación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, el principal instrumento legal para codificar las normas internacionales sobre los derechos de la mujer e incitar a los gobiernos a que modifiquen las prácticas discriminatorias. Los grupos de mujeres de América Latina fueron los primeros en utilizar la comunicación al estilo de las redes, con lo que se convirtieron en modelos para otras organizaciones de mujeres en todo el mundo. Las chilenas tienen la sede de una de las dos oficinas de la ISIS International, un importante servicio de información y comunicación entre mujeres, que enlaza a 150 países. Las mujeres latinoamericanas han sido especialmente activas en la creación de centros de documentación que trabajan estrechamente con grupos populares y de cabildeo.

³³ Arvonne Fraser, *U.N. Decade for Women: Documents and Dialogue*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1987, p. 71.

³⁴ *The Tribune: A Women and Development Quarterly*, boletín, núm. 45, julio de 1990.

Redes relativas a otros asuntos

Este mismo patrón se observa en el nacimiento de redes que trabajan en otros asuntos. Las redes dedicadas a los asuntos indígenas y la campaña relativa al alimento infantil fueron también impulsadas por conferencias internacionales. El proceso que describimos es de tipo interactivo: las ONG presionan para que se realicen actos internacionales —declaraciones, tratados, años o decenios temáticos y conferencias—, los que a su vez sirven como espacios para la creación de redes. En el caso de la campaña relativa al alimento infantil, la presión de las redes dio lugar a que la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la UNICEF realizaran reuniones de consulta sobre la comercialización del alimento en polvo para lactantes. En esas reuniones no sólo participaron representantes de los gobiernos y de las organizaciones internacionales sino también representantes de la industria, expertos en salud y activistas de ONG y de organizaciones de consumidores. Los activistas de las ONG formaron la Coalición de Acción sobre el Alimento en Polvo para Lactantes (INFACT, por su nombre en inglés) y, más tarde, ésta ayudó a crear la Red Internacional de Acción sobre el Alimento Infantil (IBFAN), que congregó a 100 grupos de 65 países cuya actividad se centraba en la nutrición infantil. La INFACT cabildeó con éxito para que los gobiernos adoptaran en 1980 el Código de Comercialización de los Sustitutos de la Leche Materna, propuesto por la OMS y la UNICEF.

Las conferencias también fueron importantes para congregarse a las organizaciones de indígenas, primero regionalmente (por ejemplo, en la primera Conferencia de los Pueblos del Ártico, que se realizó en Copenhague en 1973, y en el Parlamento de Indígenas Americanos del Cono Sur, celebrada en Paraguay en 1974), y después a nivel internacional, con la creación del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, en 1975. Durante este proceso, las organizaciones indígenas de cabildeo e influencia, como el Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas, con sede en Copenhague y fundado en 1968, tuvieron un papel importante como creadoras de redes. A principios de los años setenta, varios destacados antropólogos tomaron la palabra en favor de los movimientos indígenas de liberación. En 1982, las organizaciones indígenas obtuvieron representación formal en las deliberaciones de Naciones Unidas, al crearse el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas. La notoriedad de los asuntos relativos a los derechos indígenas aumentó considerablemente en los años ochenta, cuando estos temas se reformularon en una historia en la que los indígenas aparecían como protectores de los bosques y las áreas naturales. Pero, si bien esta descripción atrajo un mayor apoyo para los movimientos en favor de los derechos indígenas, resulta por otra parte un tanto problemática,

dado que da lugar a que se presenten conflictos por otros aspectos de la autodeterminación (por ejemplo, el derecho a vender concesiones para la explotación de la madera y de las minas en tierras indígenas).³⁵

ESTRATEGIAS Y TÁCTICAS DE LAS REDES

Las redes transnacionales buscan ejercer influencia por medios muy similares a los de cualquier otra organización, pero cuentan con capacidades especiales para hacer avanzar causas en las que la vinculación con otros aumenta el poder de la organización. Entre estas capacidades se encuentran: a) *la política de información* o la habilidad para llevar la información que pueda tener un uso político, de manera rápida y creíble, a donde pueda ejercer mayores efectos; b) *la política simbólica* o la habilidad para recurrir a símbolos, acciones o historias mediante los cuales una situación o demanda resulte comprensible para un público que con frecuencia está muy lejos de las circunstancias;³⁶ c) *la política de "palancas de apoyo"* (*leverage politics*) o la habilidad para acudir a actores poderosos que puedan modificar una situación en la que los miembros más débiles de una red tienen menos posibilidades de influir; y d) *la política de responsabilidad frente a los electores* o las acciones para lograr que actores poderosos actúen conforme a políticas o principios generales con los que formalmente *se comprometieron*.

Para las redes es muy importante obtener y difundir hechos e información confiable, pero también dramatizar los hechos con testimonios personales a fin de generar un compromiso y un entendimiento más amplios. Los activistas se valen de sucesos simbólicos y conferencias para dar a conocer sus asuntos y crear redes. Pero, además de tratar de persuadir mediante la política simbólica y la de información, las redes también tratan de presionar a quienes corresponda para que modifiquen sus políticas, por medio de amenazas implícitas o explícitas de aplicar sanciones o ejercer mayor presión cuando la distancia entre las normas y la práctica es muy grande. La presión puede ser "material", al vincular el asunto en cuestión con el dinero, el comercio o el prestigio, cuando se incita a instituciones o gobiernos más poderosos a que a su vez ejerzan presión; o moral, cuando se empuja a

³⁵ Este párrafo se basa en el trabajo de Alison Brysk, "Acting Globally: Indian Rights and International Politics in Latin America", en Donna Lee Van Cott (comp.), *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, Nueva York, St. Martin's Press, 1994, pp. 29-51.

³⁶ Alison Brysk también emplea las categorías de "políticas de información" y "políticas simbólicas" para analizar las estrategias de los actores transnacionales, en particular, las redes relacionadas con los derechos indígenas. Véase Brysk, *op. cit.*, y Brysk, "Hearts and Minds: Bringing Symbolic Politics Back in", *Polity*, núm. 27, verano de 1995, pp. 559-585.

los actores a que modifiquen sus prácticas, ya sea sometiendo su comportamiento al escrutinio internacional o al escrutinio de su propio público, obligando así a los gobiernos o instituciones a que cumplan con los compromisos y principios que suscribieron.

Los asuntos que se refieren a valores morales —ideas sobre lo correcto y lo incorrecto— despiertan sentimientos intensos y estimulan la formación de redes entre los activistas, quienes sienten que su labor es importante. Los activistas captan la atención del público cuando sus demandas *hacen eco* de las ideas e ideologías existentes. Sin embargo, para incitar a la acción, los activistas de las redes también deben *innovar*, al convertir un asunto social en un problema social, señalar culpables, proponer una solución y ofrecer una racionalidad para la acción, o bien estableciendo nuevas conexiones en el marco de los valores aceptados.

Quienes participan en las redes plantean los asuntos de tal manera que puedan insertarse en escenarios institucionales particulares y atraigan la atención de públicos más amplios; utilizan la información y los símbolos para reforzar sus demandas, identifican los “blancos” apropiados; consiguen apoyo de actores más poderosos para que influyan sobre los “actores en la mira”, y tratan de que las instituciones se responsabilicen moralmente de sus prácticas. ¿Qué podemos decir acerca de lo que sí funciona y lo que no funciona?

EVALUACIÓN DE LA INFLUENCIA DE LAS REDES

Las redes de cabildeo e influencia se crean en torno a asuntos que según los teóricos de las relaciones internacionales y de la acción colectiva no tendrían por qué dar lugar a la cooperación internacional. En general, los Estados nunca han considerado que los derechos humanos, los derechos de la mujer o de los indígenas planteen un problema de bienes colectivos. En la mayoría de los casos, los Estados pueden desentenderse de lo que sus vecinos hagan respecto a esos derechos y no sufrir perjuicios económicos o de seguridad como resultado de ello. Aunque algunos problemas ambientales sí plantean serios conflictos con el exterior, éstos no son necesariamente los que dan lugar a la formación de redes. No sólo son pocos los incentivos que encuentran los Estados para contribuir a la solución de esos asuntos, sino que, además, dado que muchas de las campañas son contrarias a los conceptos tradicionales de soberanía, no sería extraño que incluso los Estados colaboraran para obstaculizar las actividades de las redes. Por tanto, las teorías actuales de las relaciones internacionales a menudo son incapaces de explicar la forma en que se alcanzan objetivos en estos ámbitos, a menos de que tomen en cuenta la influencia de las redes de cabildeo.

Para evaluar la influencia de estas redes debemos examinar sus logros en varios niveles. Resulta útil considerar que existen varios tipos o etapas de influencia de las redes: 1) la definición de la agenda o la atención sobre el asunto; 2) la influencia sobre el discurso de los Estados y de las organizaciones internacionales; 3) la influencia sobre los procedimientos institucionales; 4) la influencia sobre el cambio de políticas de los “actores elegidos”, que pueden ser Estados, organizaciones internacionales o regionales, o actores privados como la corporación Nestlé; y 5) la influencia sobre el comportamiento de los Estados.

Tanto las *características del asunto* como las *características de los actores* son importantes en nuestra explicación de la forma en que las redes surgen, elaboran estrategias e influyen sobre las políticas. Las características del tema, como su preponderancia y repercusión en las agendas nacionales, pueden indicarnos en qué momento del debate político es posible que las redes incorporen nuevas ideas y discursos. El éxito para influir sobre las políticas depende de la fortaleza y la densidad de la red, así como de su capacidad para ejercer presión.

Las ideas nuevas tendrán mayor repercusión si coinciden con las ideas e ideologías de un momento histórico particular.³⁷ Dado que las redes son portadoras de nuevas ideas, deben encontrar la manera de plantearlas de tal forma que hagan eco o concuerden con los sistemas de creencias y modos de vida más amplios dentro de los cuales se desarrollan los debates. Dicho planteamiento tiene más posibilidades de despertar una reacción positiva si las demandas que formula son razonables, concuerdan con la experiencia (y aquí habrá considerables diferencias entre una nación y otra) y tienen congruencia narrativa, es decir, se corresponden con “las historias, mitos y cuentos populares que forman parte y delimitan la herencia cultural y, por tanto, sirven para ilustrar los acontecimientos y experiencias en el presente inmediato”.³⁸

Las proposiciones o formulaciones deben innovar así como hacer eco. Deben colocar los valores o percepciones familiares en contextos nuevos, mostrando posibilidades que *ahora* existen y que no existían antes o quizá no existan después. Deben convertir un asunto social en asunto político, atribuir causas y culpas, ofrecer una solución que especifique las acciones que es preciso emprender y dar una motivación para entrar en acción.

³⁷ Peter Hall, *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989, pp. 383 y 384; Kathryn Sikkink, *Ideas and Institutions*, Ithaca, Cornell University Press, 1991, p. 26.

³⁸ David A. Snow y Robert D. Benford, “Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization”, en Bert Klandermans, Hanspeter Kriesis y Sidney Tarrow (comps.), *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures*, Greenwich, Connecticut, GO Press, 1988, p. 210.

A las redes transnacionales de cabildeo e influencia les resulta particularmente difícil plantear con éxito los temas, pues a diferencia de los movimientos sociales internos, algunos sectores de las redes deben apelar a sistemas de creencias, modos de vida e historias, mitos y leyendas populares de países y culturas muy distintos. Por tanto, las redes transnacionales de cabildeo e influencia deben aludir a ciertos aspectos de los sistemas de creencias o visiones del mundo que trasciendan un contexto cultural o político particular.

Nosotros sostenemos que son especialmente efectivas, tanto en el ámbito transnacional como en el intercultural, las normas referentes a: 1) la integridad física y la prevención del daño corporal, en particular cuando los afectados son grupos vulnerables o “inocentes”, y cuando es corta la cadena que vincula causa y efecto; y 2) la igualdad de oportunidades frente a la ley. Aunque no todas las culturas entienden los derechos humanos como individuales, universales e indivisibles, en todas ellas hay conceptos sobre la dignidad humana,³⁹ y las violaciones graves de los derechos humanos son contrarias a todas las concepciones de ella. La terminología de los derechos humanos, aunque producto del liberalismo occidental, está ahora presente en los convenios internacionales y, cada vez más, en la conciencia internacional, y genera un discurso común y un conjunto de prácticas que concuerdan con las muy diversas concepciones que existen sobre la dignidad humana.

Para evaluar la eficacia también debemos considerar las características de los individuos que inician la actividad de las redes y de los blancos que eligen para su acción. Las redes más densas tienen más posibilidades de ser eficaces. La densidad se refiere tanto a la regularidad y difusión del intercambio de información dentro de las redes, como a la cobertura de las áreas clave; las redes que son eficaces deben tener intercambios recíprocos de información y contar con activistas originarios de los países a los que se dirige la acción, así como con aquellos que están en posibilidades de ejercer influencia en las instituciones. A mediados de los años setenta, las redes y campañas contra la violación de los derechos humanos tuvieron más éxito en países como Argentina y Chile que en Guatemala, debido en parte a que en los primeros existían organizaciones nacionales de derechos humanos bien estructuradas. Aunque las violaciones a los derechos humanos eran entonces más graves en Guatemala que en Argentina y Chile, no fue sino hasta mediados de los años ochenta cuando en Guatemala hubo ONG locales de derechos humanos que fueran efectivas. La presencia de estas organizaciones, como parte de la red, permitió que las presiones ejercidas sobre Guatemala en defensa de los derechos humanos tuvieran más éxito a principios de los noven-

³⁹ Jack Donnelly, *Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca, Cornell University Press, 1989, pp. 49 y 50.

ta que en los años setenta. Los miembros locales de la red aportaron información y dieron mayor legitimidad a las actividades de la red como un todo.

CONCLUSIONES

A medida que el recurso al ámbito internacional se vuelve una posibilidad estratégica para los actores nacionales que, como parte de redes transnacionales, buscan solución a sus conflictos con otros actores internos (en particular, sus propios gobiernos), la frontera entre las relaciones internacionales y la política comparada resulta cada vez más artificial. En este trabajo hemos partido de tradiciones teóricas pertenecientes al campo de la economía política internacional y al de la economía política comparada para examinar el concepto de *redes transnacionales de cabildeo e influencia*. Planteamos varias hipótesis o enunciados teóricos, los ilustramos con ejemplos de cinco ámbitos de la política y sugerimos caminos para la investigación futura. Dada la ausencia de teorías sólidas que expliquen este fenómeno, parecía necesario y apropiado un ensayo de este tipo.

El concepto de red transnacional de cabildeo e influencia es un paso útil para conceptualizar la naturaleza cambiante de la política internacional y, en particular, para comprender la interacción entre la sociedad y el Estado en la formulación de las políticas internacionales. Este concepto sugiere una visión de múltiples vías hacia la esfera internacional, la cual atribuye a los actores internos un grado de gestión que un enfoque más centrado en el Estado no admitiría. Los Estados siguen siendo los principales actores en el ámbito internacional, pero las redes de cabildeo e influencia permiten que los actores internos tengan aliados fuera de sus propios Estados. Este enfoque ofrece respuestas para algunas de las preguntas sobre cómo llegan a incorporarse algunos asuntos en la agenda internacional, cómo se presentan éstos y por qué algunos tipos de campañas o presiones internacionales son efectivas en ciertos casos y no en otros. Dado que las redes no tienen poder en el sentido tradicional de la palabra, deben hacer uso del poder de su información, de sus ideas y de sus estrategias para alterar la información y el marco normativo dentro del cual los Estados formulan las políticas. Aún queda por hacer mucha investigación para explicar por qué surgen las redes y las condiciones en las que pueden ejercer influencia, pero nuestra investigación inicial sugiere que las redes tienen una importancia considerable para transmitir al sistema internacional ideas transformadoras y movilizadoras.